



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

POLICY
PAPER

Español/Spanish

UE, DERECHOS HUMANOS Y NACIONES UNIDAS

RESUMEN EJECUTIVO

Richard Gowan y Franziska Brantner

A Global Force for Human Rights? An Audit of European Power at the UN

Richard Gowan & Franziska Brantner
POLICY PAPER



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

La Unión Europea está sufriendo una crisis a cámara lenta en las Naciones Unidas. El problema no es una falta de cohesión interna, que ha mejorado notablemente desde los desencuentros por la guerra de Irak en 2003. El problema es la disminución de su capacidad para hacer valer las reglas del juego. Los miembros de la UE insisten en que la ONU es fundamental para su visión del orden internacional y los derechos humanos universales, pero la organización está cada vez más dominada por China, Rusia y sus aliados. El declive de la UE se ha puesto de manifiesto en 2008, cuando la UE ha intentado que la ONU aprobase resoluciones respecto a Myanmar y Zimbabue, pero sin conseguir que el Consejo de Seguridad actuase. Estas derrotas se superponen a otras en casos tan variados como Kosovo o Darfur.

Todo ello se debe en parte a los cambios geopolíticos, pero la UE ha sido también la artífice de su propia desgracia. Europa ha perdido terreno porque es reacia a usar su influencia y tiende a mirar hacia sí misma –cada año celebra en Nueva York 1.000 reuniones de coordinación– en lugar de hablar con otros. También está debilitada por no solucionar las contradicciones surgidas en su reputación como líder de los derechos humanos y el multilateralismo.

La UE tiene un interés fundamental en muchos de los asuntos de la ONU, desde la proliferación nuclear hasta el cambio climático. Sin embargo, este análisis se centrará en los valores universales en los que la Unión cree que debería apoyarse el sistema de la ONU.

Si Europa ya no es capaz de conseguir apoyos en la ONU para intervenciones a escala internacional en materia de derechos humanos y justicia, pasando por encima de la soberanía nacional en casos extremos, habrá sido derrotada en una de sus convicciones más profundas sobre la política internacional. Esto es especialmente cierto en lo relativo a la Responsabilidad de Proteger contra el genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad, en los que las consecuencias humanitarias de la inacción son más graves.

La crisis a la que se enfrenta la UE se percibe con claridad en la disminución del apoyo de los miembros de la ONU a las posiciones europeas sobre derechos humanos y el ejercicio responsable de la soberanía. Es algo que pusieron de relieve los ásperos debates del Consejo de Seguridad en 2008, que no han tratado sólo sobre crisis inmediatas sino sobre los principios que rigen la intervención de la ONU. Rusia justificaba su decisión de vetar la acción en Zimbabue —a pesar del aparente apoyo del presidente Dmitri Medvedev en la cumbre del G-8— como una defensa de la definición de soberanía que establece la Carta de la ONU.

La influencia decreciente de la UE en la última década resulta aún más sorprendente si se tiene en cuenta la cantidad de dinero que invierte en los organismos multilaterales y su fuerte representación en la ONU. La Unión financia el grueso del presupuesto de la organización y es el mayor donante de ayuda, con un compromiso de 55.000 millones de euros anuales en 2010. El hecho de que la UE disponga de cuatro o cinco asientos en el Consejo de Seguridad en todo momento debería ser otra fuente de influencia.

Pero la UE está perdiendo credibilidad política. Se enfrenta a un contexto internacional transformado, en el que China y Rusia emergen como polos de atracción alternativos y los bloques de países de Oriente Próximo, África y otras regiones se organizan en oposición a los valores propugnados por Europa. Occidente, además, está dividido: las desavenencias de la UE con Estados Unidos en la ONU durante la administración de George W. Bush acerca de numerosas cuestiones de derechos humanos han debilitado a ambos.

Enfrentada a estos retos, la UE no ha comunicado de un modo atractivo su visión del multilateralismo. Ha vinculado los derechos humanos y el diálogo político a sus acuerdos de ayuda y comerciales, pero no ha conseguido integrar este enfoque en su diplomacia en la ONU. En resumen, la UE ya no puede contar con el apoyo automático de un bloque de países en cuestiones relacionadas con los derechos humanos y los valores humanitarios.

Asamblea General: el declive de los derechos humanos

Hay al menos tres razones por las que la Asamblea General es aún relevante: es el foro donde se producen votaciones importantes relativas a derechos humanos (incluidas

mociones sobre determinados países y convenciones internacionales); elige a los miembros del Consejo de Seguridad y del Consejo de Derechos Humanos; y sus resoluciones son un barómetro útil sobre el estado de ánimo colectivo en la ONU.

El departamento de Estado de EE UU elabora un informe anual para el Congreso en el que mide la coincidencia de voto; es decir, la frecuencia con la que el resto del mundo vota con EE UU en la Asamblea General. Según este informe, el apoyo a las posiciones estadounidenses ha caído del 50,6 por cien en 1995 al 23,6 por cien en 2006.

¿Cuáles son las cifras de la UE? Es imposible hacer una comparación similar porque la Unión continúa dividida en algunos asuntos en la ONU, sobre todo en cuanto a desarme nuclear. En cualquier caso, apenas hay divisiones en la actualidad. Al margen de los desacuerdos sobre la guerra en Irak, la UE ha mantenido un alto nivel de unidad en la Asamblea General. Es más, desde la ampliación ha habido menos divisiones, y no se ha producido ninguna divergencia en materia de derechos humanos desde el periodo de sesiones 2005-06.

Hoy la UE se muestra unida en tres cuartas partes de las votaciones en la Asamblea General. La cohesión interna de la UE ha aumentado al tiempo que se erosionaba su apoyo externo. Así, la coincidencia de voto de la UE en cuestiones de derechos humanos ha caído del 72 por cien en la sesión de 1997-98 al 48 por cien en 2006-07. En 2007-08 remontó hasta el 55 por cien, lo cual demuestra que este declive no es inevitable, pero su posición se mantiene frágil. En votaciones recientes sobre cuestiones de derechos humanos en Bielorrusia, Irán y Myanmar, la UE sólo ha conseguido reunir el apoyo de 80 países como media. Desde finales de la década de los noventa, la Unión ha perdido el apoyo regular de aproximadamente la cuarta parte de los miembros de la ONU: 41 países han pasado de votar habitualmente con la UE en materia de derechos humanos a votar contra ella. EE UU ha sufrido una caída peor, y su apoyo se ha desplomado del 77 por cien en la sesión de 1997-98 hasta sólo el 30 por cien en 2007-08.

Los principales defensores de la soberanía tradicional se han vuelto más enérgicos. En 2007-08, China y Rusia disfrutaron de porcentajes de coincidencia de voto en materia de derechos humanos del 74 y el 76 por cien, respectivamente, y juntos han superado el 80 por cien en las sesiones recientes. Los datos son reflejo de su apoyo declarado a la soberanía y, también, de su habilidad diplomática para jugar dentro del sistema de la ONU. China y Rusia tienen otra ventaja: en muchas votaciones están dispuestos a seguir la línea de los miembros más débiles del G-77 con el fin de mostrar su solidaridad, mientras la UE y EE UU se pronuncian en contra o se abstienen. Esto no sólo sitúa a rusos y chinos en el lado de los ganadores, sino que favorece un buen entendimiento. Un comentario general en la ONU es que los chinos saben escuchar mejor que

los europeos. Según el registro de votos de las dos últimas sesiones (2006-08), la Asamblea General puede dividirse en cuatro grupos:

- La esfera europea comprende a los 27 miembros de la UE y otros países europeos que votan de manera más o menos coherente con las posiciones de la Unión. Este grupo ha crecido y se ha vuelto más uniforme a lo largo de la pasada década. Ahora comprende a 44 países, el 23 por cien de los miembros de la ONU.¹
- El grupo de los internacionalistas liberales consta de países que votan con la UE en más de la mitad de las ocasiones. Sumaba un total de 44 países, el 23 por cien de los miembros de la ONU, durante las dos últimas sesiones de la Asamblea General y contiene tres subgrupos. Uno incluye a EE UU y sus aliados más cercanos, como Israel. El segundo, a economías avanzadas no europeas como Canadá y Corea del Sur, que en general se sitúan entre las posiciones de EE UU y las de la UE en cuestiones de derechos humanos. El tercero está compuesto principalmente por las democracias de América Latina, que se consideran partidarias de la agenda de derechos humanos de la ONU, pero sostienen que ésta debe incluir los puntos de vista del Sur.
- El grupo más amplio de la Asamblea puede describirse como votantes oportunistas, países que sólo votan con la UE en materia de derechos humanos entre el 36 y el 50 por cien de las ocasiones. En 2006 y 2007, este grupo incluía a 85 países, el 44 por cien de los miembros de la ONU. Incluye a la mayoría de los países del G-77 y tiene tres subgrupos. Los miembros de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) componen la línea más dura y se oponen a las posiciones de la Unión en la mayoría de los casos. Otros países africanos y asiáticos tienden a ser menos dogmáticos y, a menudo, se abstienen o votan en contra de las posiciones de la UE por lealtad al G-77. India y Suráfrica son los países más destacados entre las “potencias emergentes marginadas”, molestas por su lugar en la ONU.
□ El último grupo es también el más pequeño, y reúne a aquellos países cuya actitud es la más hostil ante las posiciones sobre derechos humanos mantenidas por la UE. Con sólo 19 Estados, el 10 por cien de los miembros de la ONU, la influencia de este eje de la soberanía no deriva tanto de su tamaño como de los países que lo componen: China, Rusia y potencias regionales como Egipto.

Hasta los aliados latinoamericanos liberales muestran una creciente indiferencia hacia la UE

La decadencia de la UE no se debe sólo a los votos de los grandes. También ha sufrido una ruptura con los 56 miembros de la OCI; en la actualidad, sólo hay tres países de mayoría musulmana entre los aliados de la UE en materia de derechos humanos (Afganistán, Bosnia-Herzegovina y Turquía). Esto refleja disensiones respecto a Oriente Próximo y un choque fundamental en valores culturales y religiosos. En los años noventa, la OCI no era

un grupo muy coherente e incluso algunos de sus miembros profundamente antidemocráticos –como Arabia Saudí y Egipto– se alinearon con la UE en derechos humanos en votaciones sobre los Balcanes, en un gesto de solidaridad hacia los bosnios y los albanos-kosovares. En el enrarecido clima tras los atentados del 11-S, la OCI se ha endurecido y es hoy un grupo activo y coherente.

Desde la década de los noventa, la UE ha perdido buena parte del apoyo de los países africanos, a pesar de las políticas comunes en casos concretos como Darfur. Si bien los líderes africanos son cada vez más partidarios de algunas formas de intervención humanitaria, se sienten distanciados por el tratamiento de la UE a cuestiones como la inmigración.

Hasta los aliados latinoamericanos liberales se muestran cada vez más indiferentes hacia la UE y creen que los europeos no se están preparando para un mundo menos occidental. Muchas de las democracias del mundo muestran también poco entusiasmo por el enfoque de la UE: puede que las democracias europeas y asiáticas se inclinen hacia los europeos en las votaciones sobre derechos humanos, pero sólo un tercio de los africanos lo hace, mientras que entre sus adversarios más firmes se incluyen India, Indonesia y Suráfrica.

El patrón de votación en la Asamblea General demuestra que la oposición a la UE crece en todas las regiones, fomentada por una resistencia generalizada a los esfuerzos europeos para promover los derechos humanos universales. Sigue habiendo excepciones, y la UE ha conseguido que se apruebe en la ONU una resolución fundamental contra la pena de muerte. ¿Qué oportunidades hay de repetir este éxito? Para evaluarlo, podemos comparar los patrones de votación con indicadores más amplios sobre las relaciones de algunos países con la UE.

El primero de estos indicadores es el vínculo entre ayuda, comercio y derechos humanos. En 1986 el Congreso de EE UU autorizó al departamento de Estado a reducir la ayuda a los países con un historial de votos “inaceptable” en la Asamblea General. Esta práctica desapareció con el fin de la guerra fría, y la mayoría de los analistas coincide en que no tuvo un impacto significativo sobre los patrones de votación. La UE nunca ha pretendido hacer tal vínculo entre ayuda y votos, pero sostiene que los derechos humanos y los “valores comunes” deberían ser un elemento central en sus esquemas de ayuda y comercio, incluyendo la Política Europea de Vecindad y el Acuerdo de Cotonú con 77 países de África, Caribe y Pacífico. Según este último, el diálogo político entre la UE y los otros signatarios “facilitará consultas entre las partes dentro de los foros internacionales”. El Acuerdo de Cotonú hace hincapié en “incluir una evaluación regular de los desarrollos sobre el respeto de los derechos humanos, principios democráticos, Estado de Derecho y buen gobierno”. Funcionarios europeos estudian de qué manera podrían aplicarse esas cláusulas para lograr una mejor cooperación en la ONU.

El segundo indicador es el nivel de democracia. La mayoría de los firmes oponentes a la UE en derechos humanos son autocracias, mientras que la mayoría de sus aliados son democracias, aunque unas más estables que otras. El círculo de aliados de la UE podría ser la base de una idea que ha tomado fuerza en la campaña presidencial en EE UU: una “liga de democracias”. Existe ya un Democracy Caucus en la ONU, nacido de la Comunidad de Democracias lanzada por Bill Clinton en 2000. Pero los requisitos para ser miembro son poco exigentes y el malestar por la política de promoción de la democracia de Bush se ha convertido en un obstáculo. Potencialmente, la UE podría conseguir el apoyo para una nueva alianza entre las democracias, pero entre los oponentes de la UE hay democracias como India y Suráfrica. Los votos en la Asamblea General muestran, además, que no sería fácil crear una coalición que tenga como base la democracia. Incluso si se creara una “liga de democracias”, sus miembros discreparían en asuntos sensibles relativos a los derechos humanos y al intervencionismo, así como en cuestiones de desarrollo y comercio.

Pero precisamente porque muchos de los oponentes de la UE en materia de derechos humanos son democracias, sería posible reforzar los esfuerzos de la sociedad civil para tratar cuestiones de la ONU y crear así plataformas comunes. Las ONG pueden ser útiles aliados de la UE en Nueva York y Ginebra, pero quizá sea más efectivo trabajar con ellas en Nueva Delhi o Pretoria.

Consejo de Derechos Humanos: ¿repliegue de la UE?

La UE obtiene resultados todavía peores en el Consejo de Derechos Humanos (CDH), compuesto por 47 miembros. El consejo se creó en 2006 –con apoyo europeo y la oposición de EE UU– para sustituir a la Comisión de Derechos Humanos, que era objeto de críticas generalizadas. Sin embargo, la UE y sus aliados en materia de derechos humanos disfrutaban en la Comisión de una mayoría pequeña pero explotable que han perdido en el CDH, principalmente debido a una reasignación de asientos por región que los diplomáticos de la UE no supieron anticipar.

En las primeras elecciones al CDH, los países de la UE y sus aliados consiguieron 19 puestos, frente a los 27 de sus adversarios. Esta proporción se reprodujo en elecciones posteriores, y si bien su unidad en el CDH ha sido ejemplar, la UE ha perdido más de la mitad de los votos. La mayor demostración de fuerza se dio en lo referente al derecho del CDH a la hora de evaluar las transgresiones de los derechos humanos dentro de países concretos. En 2007, un grupo de adversarios de la UE (con Rusia y China a la cabeza) intentó impedir que el consejo abordase el historial específico de un país en materia de derechos humanos. Los miembros europeos tuvieron que amenazar públicamente con retirarse del CDH para frenar esta iniciativa, y aceptar a cambio que se paralizase la supervisión a Bielorrusia y Cuba ordenada por el consejo.

Consumida por estas disputas, la UE tiene poco margen para establecer la agenda del CDH, algo que no sólo frustra a sus aliados, sino también a los miembros de la Unión que preferirían una actitud más progresista. Como sucede en la Asamblea General, la UE puede enorgullecerse de algunos éxitos individuales, entre ellos mantener a Darfur en la agenda del consejo y superar hábilmente a sus adversarios para aprobar una resolución sobre libertad religiosa. Pero ha sido menos eficaz en la delicada cuestión del racismo, y es criticada con frecuencia por no resolver los abusos de los derechos humanos producidos en territorio europeo, lo que supone una poderosa acusación de doble rasero.

Los Estados miembros y las instituciones comunitarias han fallado también a la hora de destinar recursos diplomáticos adecuados en el CDH, que se reúne con más regularidad que la antigua Comisión de Derechos Humanos. La Comisión Europea no tiene suficiente personal dedicado en exclusiva al CDH en Ginebra. A excepción de Alemania, la UE no se ha esforzado de forma sistemática para asignar las tareas del CDH a funcionarios experimentados y especialistas en derechos humanos.

En esta situación, los resultados de la UE en el CDH son preocupantes. Aunque este órgano adopta la mayoría de sus resoluciones por consenso, la mitad de las que fueron sometidas a votación resultaron contrarias a la UE. En un esfuerzo por tender puentes, la Unión sostiene frecuentes reuniones con los grupos africano y latinoamericano, pero ha consolidado una relación de confrontación con la OCI y con algunas democracias no occidentales como Suráfrica. En general, la UE no ha encontrado la manera de responder ante las principales cuestiones ideológicas de los países en desarrollo: en concreto, la oposición a la economía neoliberal y a las políticas de EE UU.

A mediados de 2007 la Unión consiguió el apoyo necesario en una sesión especial del CDH sobre Darfur gracias a la labor de franceses y británicos a través de la Francophonie y la Commonwealth, respectivamente. Sin embargo, a pesar de algunos logros, la UE no es la principal fuerza a la hora de definir la agenda en el CDH. Por otra parte, la inactividad europea en algunos asuntos ha alejado a sus aliados latinoamericanos. La Directiva de Retorno aprobada por la UE la pasada primavera conmocionó a muchos de los socios de América Latina y África, así como a la propia ONU.

“Ya no se trata de Occidente frente al ‘resto’, sino de Europa frente al mundo”, se lamenta un diplomático europeo. Según la ex comisionada de la ONU para los Derechos Humanos, Louise Arbour, “la UE debería aprender a actuar como oposición en el CDH”.

Consejo de Seguridad: ¿atrapado por el veto?

Para muchos países de la UE, el primer problema en el Consejo de Seguridad es la división entre Francia y Reino Unido, como miembros permanentes, y el resto de la Unión.

Franceses y británicos se esfuerzan más que en el pasado por informar a sus socios europeos sobre las cuestiones del Consejo, pero están orgullosos de mantener su privilegio. Pese a las especulaciones sobre la mayor efectividad que tendría un asiento único para la UE en el Consejo de Seguridad, las perspectivas parecen lejanas y, a corto plazo, el reto es adaptarse a su naturaleza cada vez más combativa.

A pesar de una división equiparable entre amigos y enemigos de la UE en el Consejo, los vetos ruso y chino son un impedimento permanente para avanzar en cuestiones de derechos humanos. Ningún país utiliza su veto con frecuencia (aunque el veto conjunto de China y Rusia bloqueó una resolución de Reino Unido y EE UU sobre Myanmar a comienzos de 2007 y otra sobre Zimbabue en 2008), pero la amenaza basta a menudo para que la UE se retire o rebaje sus exigencias.

La UE se ha visto obligada a moderar sus demandas en asuntos como el mantenimiento de la paz en Darfur; en 2007 tuvo que abandonar una resolución sobre Kosovo por la oposición rusa; en 2008, los debates del Consejo de Seguridad sobre Myanmar y Zimbabue acabaron en nuevos fracasos de la UE (el primero lo presentaron los europeos como una derrota de la Responsabilidad de Proteger, mientras que el segundo era para el embajador de Rusia una victoria de la soberanía).

Tras casi dos décadas en las que el Consejo de Seguridad ha ofrecido un entorno relativamente favorable para la UE –ni Francia ni Reino Unido han emitido un veto desde 1989– ahora podría volverse cada vez más hostil.

¿Cómo puede la UE impedir que el veto ruso y chino reduzca el Consejo de Seguridad a la parálisis? La diplomacia bilateral con Moscú y Pekín puede no ser suficiente. Se requiere un mayor esfuerzo para atraer la atención internacional sobre las decisiones del Consejo. El objetivo de las nuevas coaliciones en el sistema de la ONU (y más allá) debe ser aumentar la presión sobre el Consejo para que actúe cuando sea necesario.

Cómo hacer que cambie la marea

¿Puede la UE detener su declive y conducir a la ONU hacia una agenda que haga hincapié en los derechos humanos y el multilateralismo? La UE vota cada vez más como un solo país, pero el resto del mundo no la ha seguido. La unidad europea es necesaria, pero no suficiente.

La UE tiene la opción de aliarse con el próximo gobierno estadounidense, lo cual no tardaría en sellar las grietas de los años de Bush. Pero esta estrategia, aunque importante, no bastará. Es más, si se efectúa a ciegas, corre el riesgo de provocar una polarización entre Occidente y el “resto”, lo cual paralizaría la ONU.

Algunos sostienen que la UE debería aspirar a construir puentes entre los países desarrollados y EE UU. Sin embargo, tratar de contentar a todos rara vez es una estrategia vencedora. EE UU podría incluso verse tentado a impedir que una vacilante UE establezca acuerdos con otras potencias.

Construir una alianza de democracias mundiales es, por sí mismo, una opción igualmente poco plausible, porque es improbable que muchas democracias en vías de desarrollo acepten el liderazgo europeo y occidental.

Esto deja sólo una opción viable: Europa debe poner una tienda de campaña en la ONU, construir coaliciones amplias y cambiantes, capaces de aislar a la minoría de Estados de línea dura que se oponen a cualquier intento de limitar la soberanía nacional. Necesita comprometerse para recuperar el apoyo perdido de países africanos y latinoamericanos, y para atraer a más miembros moderados del bloque islámico. Esta política de coaliciones debería aumentar la presión sobre el Consejo de Seguridad para que intervenga en las crisis. Con este fin, la UE necesita movilizar recursos políticos y financieros –además de examinar las sanciones que puede imponer– para convencer a otros países de que apoyen un sistema de Derecho Internacional basado en los derechos humanos y la justicia.

La UE no podrá detener su declive en la ONU con iniciativas fragmentadas. Necesita definir un enfoque que restaure su reputación y desarrollar una nueva política que incluya tanto un impulso a las iniciativas sobre derechos humanos como la protección frente a los “halcones” de la soberanía. No será fácil: la UE tendrá que abrirse a nuevas ideas y coaliciones y, simultáneamente, definir y defender sus creencias fundamentales, sobre todo en lo que concierne a la Responsabilidad de Proteger. Esta combinación de apertura y determinación tiene el potencial de romper el molde de una política de la ONU que favorece la creación de bloques adversarios frente a la cooperación.

Una nueva narrativa en la ONU

Para responder a estos retos, la UE debería crear una narrativa en tres niveles que refuerce su identidad progresista en la ONU al tiempo que fomenta su apertura a los otros.

1. Crear mayor transparencia mutua.

Europa debería aspirar a dar transparencia tanto a la ONU como a la propia UE. A menudo, los gobiernos se ocultan tras tecnicismos y filiações de grupo para no afrontar cuestiones controvertidas sobre derechos humanos. Los europeos son tan expertos como cualquier otro bloque, y a veces más, en evitar el escrutinio por parte de ONG y gobiernos. La UE no ganará credibilidad si no aumenta su propia transparencia y echa abajo las acusaciones de doble rasero.

Una nueva estrategia dentro y fuera de la UE:

- El Consejo y la Comisión Europea deberían preparar un informe anual sobre derechos humanos en la ONU que analice las políticas de la UE y su impacto sobre los patrones de votación y la creación de coaliciones. Dicho informe debería contener estadísticas y análisis que permitan al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales debatir sobre sus políticas en la ONU con el fin de elevar su perfil.
- La UE debería nombrar a dos o tres expertos en derechos humanos centrados en el sistema de la ONU para llevar a cabo campañas en nombre de la Unión. Estos enviados no sólo presionarían sobre determinadas resoluciones, sino que serían la cara pública de la nueva estrategia de la UE, atrayendo a organizaciones y gobiernos de todo el mundo hacia el nuevo enfoque y trasladando a la Unión su experiencia en la ONU. Estos enviados, procedentes del ámbito legal y de los derechos humanos más que de los servicios diplomáticos, trabajarían con el representante para derechos humanos de Javier Solana.

Los países de la UE no deberían actuar como si fueran inmunes al escrutinio de la ONU

Ampliar el examen global de la ONU:

– Para mejorar el examen internacional e independiente, la UE debería crear un fondo que financie iniciativas locales, nacionales e internacionales de ONG especializadas en derechos humanos. El objetivo es facilitar el diálogo entre ONG europeas y no europeas en asuntos relacionados con la ONU y aumentar el escrutinio sobre las políticas y los votos de sus gobiernos. El fondo podría ser parte del Instrumento Europeo para Democracia y Derechos Humanos, contribuyente del Alto Comisionado de la ONU para Derechos Humanos y su supervisión podría estar al cargo de un consejo integrado por reconocidos activistas de la sociedad civil.

– La Revisión Universal Periódica (RUP) del Consejo de Derechos Humanos ofrece una excelente oportunidad para que grupos de la sociedad civil evalúen los compromisos de los gobiernos con los derechos humanos. La Comisión Europea y los países de la UE reforzarían la credibilidad y el impacto de la RUP si utilizaran sus recomendaciones en las relaciones bilaterales y en la coordinación de la ayuda.

Aceptar el examen de la UE y actuar en consecuencia:

- Los países de la UE no pueden actuar como si fueran inmunes al escrutinio y deben estar preparados para afrontar aquellos casos sobre derechos humanos en su territorio denunciados por terceros en la ONU y en otros foros.
- Los europeos, salvo algunos países nórdicos, no se han tomado en serio los compromisos en el CDH. Si la UE quiere atraer a otros países, debería diseñar un conjunto

creíble de compromisos respecto a sus asuntos internos e invitar a agencias de la ONU, de la UE o el Consejo de Europa a evaluarlos.

- La RUP es una oportunidad para demostrar la disposición europea a someterse al escrutinio. Asimismo, los países de la UE deberían revisar sus políticas exteriores individuales y resolver las incongruencias entre lo que dicen en la ONU y lo que hacen fuera, lo que incluye reconsiderar su posición respecto a la conducta de EE UU en derechos humanos.

2. Mejorar la coordinación interna y la creación de coaliciones.

La UE debería esforzarse en mejorar su coordinación interna y, al mismo tiempo, abrirse a una mayor colaboración con otros, cuestionando así la creencia, tan firme en la ONU, de que la política de bloques supone enfrentamiento y no creación de coaliciones.

Dinamizar la coordinación interna:

– La Unión debería designar un panel de expertos para revisar la política de la UE hacia la ONU, con el fin de dinamizar la coordinación, aumentar la coherencia y mejorar así la capacidad de crear coaliciones eficientes. Es preciso establecer unas prioridades estratégicas en Bruselas y asegurar que las políticas en la ONU son consistentes con la diplomacia general de la UE. Se trata de evitar confusiones como las surgidas tras la declaración de independencia de Kosovo.

– Para favorecer una nueva generación de resoluciones sobre derechos humanos y apoyar a los enviados de la UE en la ONU, la Comisión debería crear en Ginebra un equipo de unos cinco o seis expertos.

– Otro equipo de expertos (financiados por el Consejo Europeo) podría establecerse en Nueva York para asistir a los Estados más pequeños de la UE que ocupen puestos en el Consejo de Seguridad. De este modo, se conseguiría una mayor coherencia en las posiciones europeas.

Estimular una mayor competición en la ONU:

– La UE podría crear incentivos para los países de cualquier región a la hora de competir por un puesto en el CDH. Se trataría de un fondo para apoyar la presencia de especialistas en derechos humanos en los equipos de los países con menores recursos que se incorporen al CDH, lo que haría más atractiva la pertenencia a este órgano.

– Los miembros de la UE podrían elaborar una lista de “candidatos favoritos” y hacer campaña por ellos en cada ciclo electoral del CDH, así como en otros foros de la ONU. La lista debe incluir a países con progresos significativos en derechos humanos.

–Al mismo tiempo, debe crearse una lista de países que no cooperan en la materia, destacando aquellos del eje de la soberanía con los que se ha demostrado imposible el diálogo.

Construir nuevas coaliciones:

–Francia y Reino Unido deben continuar con su trabajo a través de la Francophonie y la Commonwealth. Otros países de la UE pueden incluir asuntos de la ONU en el diálogo con sus socios comerciales y sus receptores de ayuda. La Lusophonie de Portugal y las relaciones de España con América Latina también han demostrado su utilidad a la hora de crear redes.

–Es esencial incorporar cuestiones sobre derechos humanos en las relaciones bilaterales de la UE con terceros países. Las prioridades en la ONU deberían convertirse en parte fundamental en las cumbres bilaterales con Brasil, Suráfrica e India.

–A través de las disposiciones del Acuerdo de Cotonú, la UE debería crear un grupo de países africanos, caribeños y del Pacífico especializado en derechos humanos. Podría ser un foro para desarrollar iniciativas y resoluciones comunes, y para discutir las candidaturas al CDH. La Unión debería trabajar con países moderados como Jordania y Senegal para intentar que la OCI se aparte de sus posiciones extremas o, si el diálogo no prospera, reducir la influencia de dicha organización.

Es preciso que los europeos subrayen que los principios en derechos humanos no son negociables

3. Fomentar el diálogo y mantener los principios fundamentales de la UE.

La UE debe lograr un equilibrio entre su disposición a establecer un diálogo serio sobre derechos humanos y la resolución de defender sus principios fundamentales, sobre todo en el Consejo de Seguridad. Esta combinación de diálogo y determinación es esencial para afirmar la creencia de la UE en los derechos universales.

Apertura no puede confundirse con debilidad: la UE debe subrayar que sus principios fundamentales no son negociables. Las coaliciones creadas deben ser parte de una estrategia para ejercer nuevas presiones en el Consejo de Seguridad a favor de los derechos humanos y, en caso extremo, actuar a través de la Responsabilidad de Proteger. Las actitudes en la Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos deberían cambiar como consecuencia de esta nueva generación de resoluciones sobre derechos humanos, la mayor transparencia en la ONU y la UE y una exitosa estrategia de formación de coaliciones. Pero esto no impedirá los bloqueos en el Consejo de Seguridad en algunos casos, incluso en aquellos en los que esté implicada la Responsabilidad de Proteger. La UE debe estar preparada

para situaciones de este tipo.

Forjar nuevas resoluciones en derechos humanos:

– Tanto en la Asamblea General como en el CDH, la UE debe comprometerse en resoluciones que incluyan asuntos como los derechos de los inmigrantes, de los sindicatos o la globalización, entre otros.

– El desarrollo de estas resoluciones ayudaría a crear asociaciones entre la UE y otros países. Este proceso debería contar desde el principio con el mayor número posible de países en desarrollo, así como con diversos actores de la sociedad civil para identificar inquietudes y elaborar recomendaciones sobre las políticas y la acción de la ONU. Defender los derechos humanos y la Responsabilidad de Proteger en el

Consejo de Seguridad:

–La UE debe ser activa a la hora de promocionar cuestiones de seguridad relacionadas con los derechos humanos en la agenda del Consejo.

–La UE debe prepararse para un periodo en el que China y Rusia están decididas a amenazar con su derecho de veto. En lugar de desistir, la Unión tendrá que ser audaz a la hora de forzar a ambos países a utilizar su veto (y asumir las críticas asociadas). Para ello, la UE necesita una estrategia sobre el modo de utilizar esta táctica, que sólo tendrá éxito si tiene de su lado a gran parte de la opinión pública.

–La UE debería apoyar los esfuerzos del secretario general de la ONU, Ban Ki-moon, a la hora de vincular la Responsabilidad de Proteger a una mejor prevención de los conflictos. Pero la prevención de conflictos presenta más fracasos que éxitos, y la UE debe reafirmar y defender la función del Consejo de Seguridad a la hora de detener actos de “genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad”. Si el Consejo padece un bloqueo en situaciones de este tipo, la Unión debe estar preparada para actuar con mayor energía.

Una UE asertiva debería también promover la reforma de la utilización del derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Si las tendencias descritas continúan, la ONU corre el riesgo de paralizarse o, incluso, de volverse activamente opuesta a la visión del multilateralismo de la UE. Los cambios en el poder mundial muestran que la Unión no puede crear una ONU a su propia imagen, pero dispone de muchos otros caminos para la promoción de los derechos humanos. Si la UE cede en la ONU, o si se queda al margen en sus órganos de toma de decisiones, la idea de unos derechos humanos universales sufrirá las consecuencias. El perjuicio a largo plazo sobre el Derecho Internacional y el multilateralismo sería significativo y la reivindicación de la UE como fuerza global se vería tristemente reducida.

The full report 'A Global Force for Human Rights - an Audit of European Power at the UN' by Richard Gowan and Franziska Brantner is available at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR September 2008.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu